

# *Analiza razvoja regulacije općeg upravnog postupka u Sloveniji*

*Polonca Kovač\**

UDK 35.077.3(497.4)

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 14. 3. 2008.

Prihvaćeno 13. 6. 2008.

Slovenija je među prvim zemljama u svijetu počela primjenjivati kodificirani upravni postupak, i to od 1923. No, upravni postupak mora se prilagođivati suvremenoj društvenoj stvarnosti, pa se, usprkos očuvanju temeljnih koncepata, zakonodavstvo na ovom području neprestano mijenja. Slovenija je 1999. umjesto jugoslavenskog ZUP-a iz 1956. dobila svoj Zakon o općem upravnom postupku koji je od početka primjene u 2000. do 2007. čak pet puta noveliran, ali samo u pojedinačnim člancima. Opsežnija je samo novela Zakona iz 2004. (ZUP-C). Temeljne novosti svih novela naglašavaju usmjerenost uprave na korisnike njezinih usluga uz istodobnu učinkovitost postupka. Zadnja novela iz prosinca 2007. (ZUP-E), u sklopu vladinog programa otklanjanja administrativnih zapreka, uvodi čak prilično radikalnu novost, tj. odricanje od prava na žalbu. Kod trendova usmjerenih zaštiti i lakšem ostvarivanju prava stranki valja obratiti pažnju na bit upravnog postupka, tj. zaštitu javnog interesa i njegovo prevladavanje nad interesima pojedinaca.

*Ključne riječi:* ZUP, Slovenija, stranke, učinkovitost, razvoj

---

\* Dr. sc. Polonca Kovač, viša predavačica na Fakultetu za upravu Sveučilišta u Ljubljani (senior lecturer at the Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia)

## 1. Upravni postupak kao reformno područje u Sloveniji i EU

Slovenija je samostalna država od 1991. Prvih je godina pažnja upravne reforme bila posvećena prvenstveno uspostavi temeljnih upravnih institucija, a zatim i odvajanju državne uprave od lokalne samouprave. Tek se od konca 1996. Slovenija posvetila sustavnoj reformi javne uprave, u okviru procesa pridruživanja EU, kao prva od država koje su tvorile bivšu Jugoslaviju. Vlada i parlament usvojili su strategiju obnove slovenske uprave. Njezin je važan temelj bio upravni postupak kao instrument zaštite prava stranki naspram uprave (više o tome Kovač, 2006a). Iako je to već opće poznato, valja naglasiti da je bit upravnog postupka operacionalizacija načela zakonitosti i ograničenje arbitrarne vlasti koji su nastupili nakon Francuske revolucije (1789.). U tom je okviru 1999. usvojen, a kasnije i noveliran, slovenski Zakon o općem upravnom postupku (NN RS 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1,<sup>1</sup> 126/07 ZUP). Slovenski je zakon uzimao u obzir provjerene pristupe prvih kodifikacija upravnog postupka (Španjolska, Austrija, Jugoslavija),<sup>2</sup> iskustva upravne i sudske prakse te potrebe suvremenog društvenog života (Trpin, u: Jerovšek, 1999). Modernizacija slovenskog općeg upravnog postupka posljednjih godina prati razvojnu bit upravnog postupka koja proizlazi iz ograničenja apsolutističke vlasti. Tako se uprava od isključivo arbitrnog rješavanja preobražava u servis i savjetovanje.

Pri upravljanju suvremenim upravnim postupcima valja poštovati načela oblikovana u praksi Europskog suda za ljudska prava (ESLJP)<sup>3</sup> i Suda Europskih zajednica (SEZ), kao što su zakonitost, pravo na saslušanje, predvidljivost i pouzdanost, nepristranost, rješavanje u razumnom roku, pristup podacima u vlastitim stvarima, razmjernost, otvorenost,<sup>4</sup> sudski nadzor nad upravom i dr. Sudska praksa u okviru upravnog procesnog

<sup>1</sup> Zakon o upravnom sporu (NN RS 105/06) s primjenom od 1. 1. 2007., ZUS-1. Taj zakon nadomješta prijašnji ZUS iz 1996.

<sup>2</sup> Austrija je usvojila prvi zakon na području upravnog postupka 1925., a Kraljevina Jugoslavija 1930. Poslijeratna Jugoslavija dobila je Zakon o općem upravnom postupku 1956. koji je nakon toga bio još četiri puta noveliran u skladu s ustavnim promjenama.

<sup>3</sup> Godine 1977. Vijeće Europe izdalo je rezoluciju o zaštiti pojedinaca naspram akata tijela upravnih vlasti, koju je poslije nadogradilo. Posebno je važan čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP, 1950.) o poštenom postupku, primjenjiv i na upravnu praksu.

<sup>4</sup> Glede otvorenosti i transparentnosti mogao bi se uzeti primjer finskog zakona; o tome Trpin: 2006. Finski zakon dostupan je na engleskom jeziku na <http://www.finlex.fi/fi/>.

prava prvenstveno ističe načelo saslušanja stranke<sup>5</sup> i razmjernosti, a posebno poglavito pri upravljanju i rješavanju po diskreciji i u postupcima po službenoj dužnosti. Od 1997. na razini EU ubrzano se razvija neformalni *acquis communautaire* u obliku tzv. europskog upravnog prostora (EUP, eng. *European Administrative Space*). EUP uvodi neka dodatna načela i pristupe usredotočene prvenstveno na nadgradnju klasičnih načela, tj. otvorenost i odgovornost, uspješnost i učinkovitost. Schwarze (1992: 1175–1178) primjerice sažima kriterije njemačkog Saveznog ustavnog suda prema kojima zakon o upravnom postupku udovoljava ustavu ako osigurava 1. učinkovitu zaštitu temeljnih ustavnih prava i sloboda te istodobno 2. stremi postizanju ravnoteže između zaštite prava stranki i javnog interesa učinkovitošću i uspješnošću samog postupka. Između ostalog, organizacija SIGMA (kooperacija EU i OECD-a) oblikovala je primjer ZUP-a<sup>6</sup> za države koje nemaju kodificirani opći upravni postupak ili ga žele osuvremeniti. Uspriko neposrednoj primjeni zajedničkog prava u članicama EU, Slovenija i druge države na području procesnog prava očuvale su prilično visok stupanj suverenosti nacionalnih rješenja (više u: Kovač, 2006).

Većina tih elemenata izraz je novih doktrina upravljanja javnog sektora koje su već četvrtinu stoljeća teoretska osnova reformi javne uprave, i na području upravnog procesnog prava. Tako se s vremenom uvriježilo uvjerenje da je uz zaštitu javnog interesa država dužna brinuti se da se postupci vode sa što većom učinkovitošću i posredno otklanjanjem administrativnih zapreka za razvoj konkurentnosti nacionalnih gospodarstava i europskog gospodarstva na globalnom tržištu. U tom je smislu, primjerice, mađarski ZUP prije više od desetljeća u sklopu dobrog upravljanja (engl. *good governance*, po OECD-u, 2004.) izvan rješavanja u konkretnim stvarima uveo postupke prethodne procjene učinaka propisa za ostvarivanje prava odnosno za naganje dužnosti u upravnim stvarima (engl. *Regulatory Impact Analysis*).

<sup>5</sup> Zanimljiv je primjer 3/71 *Gebrueder Bagusat protiv HZA Berlin-Packhof*, u kojem je SEZ već 1971. riješio da je nezakonita interpretacija regulative o plaćanju carine na proizvode dobivene od voća s dodatkom šećera većim od određenog udjela, posebno ako se u postupku ne poštuje mogućnost dokazivanja suprotnog. Njemačka je naime uvozila trešnjevaču iz Jugoslavije u kojoj je udio prirodnog šećera bio toliki da je Komisija smatrala da ga treba ocariniti premda je uvoznik dokazao da je šećer prirodan, a ne dodan. Po mišljenju suda, stranci u upravnom postupku uvijek treba dati mogućnost da pobije zaključke upravnog organa, s čime se podudara načelo materijalne istine koje bi Komisija morala poštovati samo po sebi.

<sup>6</sup> Eng. *Checklist Administrative Procedure Code*, 2003., neobjavljen.

Za razvoj regulacije uređenja općeg upravnog postupka i nadzora nad njegovom provedbom ključnom se pokazala uloga novoosnovanog Ministarstva RS za javnu upravu (MJU) u 2004. Prije toga, do 1995., briga o upravnom postupku spadala je u nadležnost Ministarstva pravosuđa, a poslije Ministarstva unutarnjih poslova, iako je ovo područje bilo uvijek podređeno tzv. temeljnim zadaćama tih resornih ministarstava. MJU je povećao svoj utjecaj posebice u 2006. kad je Vlada RS izmijenila svoj poslovnik prema kojem MJU, osim provjere sukladnosti svakog prijedloga zakona s procesnim odredbama, u postupku međuresornog usklađivanja mora provjeriti i sve uredbe i pravilnike ministarstava u svrhu otklanjanja administrativnih zapreka. Ako prijedlog akta uvodi nove terete koje bi trebale snositi stranke odnosno ne otklanja nepotrebne postojeće terete, vraća se predlagatelju.

## 2. Razvoj ZUP-a u Sloveniji – glavne novosti i primjena

Slovenija je na temelju Ustavnog zakona za provedbu temeljne ustavne povelje o samostalnosti i neovisnosti RS (NN RS 1-6/91-I) do 2000. analogno primjenjivala jugoslavenski ZUP (Sl. l. SFRJ 47/86)<sup>7</sup> ako nije bio u suprotnosti s pravnim poretkom RS, jednako kao i, primjerice, Hrvatska. Nakon stupanja na snagu slovenskog ZUP-a u travnju 2000., jugoslavenski ZUP<sup>8</sup> nastavio se primjenjivati u stvarima za koje je prilikom stupanja na snagu Zakona postupak bio u tijeku (danas je to još uvijek slučaj primjerice na području denacionalizacije). Pritom nije zanemarivo da još pola stoljeća nakon usvajanja jugoslavenskog ZUP-a vrijedi da je taj zakon (bio) jedan od strukovno najboljih, najcjelovitijih i najpažljivije promišljenih odnosno uređenih instituta na svijetu.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> O razvoju zakonodavstva o općem upravnom postupku u državama bivše Jugoslavije v. Koprić, 2005.

<sup>8</sup> O glavnim značajkama uređenja nakon posljednje konsolidacije teksta 1986. v. Majstorović i Koprić.

<sup>9</sup> Koprić, 2005: 2; Krbek, 2003: 36; isto jedinstveno mišljenje niza procesualista u: Jerovšek i Trpin et al., 2004, Androjna i Kerševan, 2006. Kompleksnost i uzornost jugoslavenske regulacije općeg upravnog postupka rezultirala je i bogatom sudskom praksom u upravnom sporu na republičkim razinama i na razini saveznog suda SFRJ. Tu praksu i danas mogu slijediti, uz neke iznimke, sudovi u novim državama. Slovenski je ZUP iz 1999. u pretežnoj mjeri usprkos novostima te novelacijama konceptom potpuno usporediv s jugoslavenskim iz 1956.

Slovenski ZUP primjenjuju državni upravni i drugi državni organi, organi lokalnih zajednica i nositelji javnih ovlasti; i to onda kad odlučuju o pravima, dužnostima ili pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba te drugih stranki iz upravnog područja (čl. 1. i novi čl. 2. o definiciji upravne stvari). Neovisno o tome, slovenski je ZUP uveo analognu primjenu i u neupravnim stvarima ako je riječ o stvarima javnopravnog značenja, a posebni zakoni nemaju procesnih odredbi, te ako je riječ o zadiranju u prava pojedinaca ili pravnih osoba (čl. 4.). To se odnosi na policiju, sveučilište, komore, zavode koji obavljaju dužnost javne službe, agencije koje raspoređuju javna sredstva itd. Područno zakonodavstvo donosi daljnje širenje primjene ZUP-a, npr. čak izvan upravnog prava, u pretežno kazneni Zakon o prekršajima (NN RS 7/03 i novele) koji uvodi djelomično podređenu, npr. glede dostave naloga za plaćanje, ali analognu primjenu ZUP-a u hitnom prekršajnom postupku. Pritom ostaje otvoreno što znači »analogna« primjena ZUP-a, jer je donekle nedorečeno koje odredbe ZUP-a valja primjenjivati, poglavito ako se uzima u obzir interakcija između pojedinačnih instituta. Breznik (2001: 45) kaže da analogno znači »samo i koliko je moguće i razborito«. U praksi je primjena ZUP-a problematična, jer je za određena područja (zdravstvo, školstvo, socijalna zaštita) upitne vrijednosti budući da specifična mjerila i prioriteta struke ili institucije zahtijevaju drugačije pristupe (o tome Kerševan, 2003). U Sloveniji, posebice na području školstva, posljednjih godina nakon nekoliko važnih presuda u upravnim sporovima od 2003. do 2007.,<sup>10</sup> sve više jača svijest o značenju primjene ZUP-a i u smislu zaštite ustavnih prava. Isto vrijedi za primjenu ZUP-a na tzv. neovisne regulatore, javne agencije koje reguliraju određena tržišta (telekomunikacije, energetiku, vrijednosne papire i sl.). Protivnici diferencijacije upravnog postupka pri tome upozoravaju da uopćeni postupak možda ne bi osigurao minimalna prava i osnovnu zaštitu strankama čiji život ovisi o rješenju, koje nemaju iskustva, nisu obrazovane ili su na neki drugi način uskraćene. Stoga se ne smijemo naći u situaciji nepostojanja načela i pravila upravnog postupka odnosno postupka rješavanja u javnopravnim stvarima jer svaka javna usluga koju stranka zahtijeva na temelju svojeg prava proizlazećeg iz javnog prava podrazumijeva odluku o prihvatanju ili odbijanju takvog zahtjeva. Ako procesno pravo to ne uzme u obzir, ne znači da pravno relevantna sadržajna odluka nije donesena, već da je ugrožen položaj pojedinca koji pri tome nema odgovarajuću procesnu zaštitu.

Nadalje, slovenski je ZUP preinačio set temeljnih načela ZUP-a, dopunivši načelo zakonitosti (čl. 6.) u smislu neposredne primjene međunarodnih

<sup>10</sup> Recimo presude US RS U 1375/95-6, I Up 131/2002, U155/2005.

ugovora te ograničenja diskrecijskog odlučivanja opsegom i svrhom diskrecije. Napušteno je načelo učinkovitosti; načela pravomoćnosti i uporabe jezika preoblikovana su u pravna pravila (čl. 62. i 225.); načelo pomoći nekoj stranci priključeno je zaštiti prava stranaka (čl. 7.). Dopunjeno je načelo materijalne istine; jednako tako i načelo saslušanja stranke (čl. 8. i 9.), iako saslušanje i djelomično sigurnost nisu obvezni u skraćenom ispitnom postupku (čl. 144.). Uvedeno je novo načelo dužnosti govoriti istinu i poštene primjene prava (čl. 11.), koje stranku obvezuje kaznenom i materijalnom odgovornošću i mogućnošću obnove postupka (čl. 260.). Sa stajališta prakse Europskog suda za ljudska prava, svaki upravni postupak mora udovoljiti prije svega načelima zakonitosti, saslušanja, razmjernosti, pravu na zastupnika, uvida u spis, uporabe jezika, pravu na obrazloženje rješenja te nužno sudskom nadzoru nad aktima uprave. Schwarze (1992: 1197) u sažetku ponajprije ističe načelo pravne države, pravo na obranu, načelo saslušanja, povjerljivost (tajnost izvora i povjerljivost između stranke i zastupnika) i pravo na obrazloženje, što su kautele svojstvene slovenskom ZUP-u. Valja napomenuti da su temeljna načela ZUP-a jedini set zakonskih odredbi koje ne podliježu načelu supsidijarne primjene ZUP-a, jer temeljna načela predstavljaju minimalne procesne kautele za zaštitu prava stranki u svim upravnim područjima (Jerovšek, 1999). Time je slovenski pravni poredak prilično uspješno izbjegao opasnost načela supsidijarnosti koje može dovesti do nesavladivog opsega i nepreglednog niza pravila posebnih upravnih postupaka. No, nerijetko se događa da zakoni u okviru posebnih upravnih postupaka uvedu dodatna načela posebnih upravnih postupaka – tipičan su primjer sedam načela Zakona o poreznom postupku ili četiri načela Zakona o inspekcijskom nadzoru.<sup>11</sup>

Pravila o nadležnosti usklađena su organizacijom vlasti u RS – glede određivanja resora danas je temeljni Zakon o državnoj upravi iz 2002.<sup>12</sup> Obično je na prvom stupnju nadležna upravna jedinica (u Sloveniji djeluje 58 općih upravnih jedinica) ili općinska uprava (od 2004. postoji 210 općina), a na drugom stupnju ministarstvo ili župan. U praksi je veliku novost donijela odredba čl. 31. da službena osoba, pored odgovarajuće izobrazbe, mora položiti poseban stručni ispit iz upravnog postupka,<sup>13</sup> što

<sup>11</sup> Zakon o poreznom postupku, NN RS 117/06, ZDavP-2. Zakon o inspekcijskom nadzoru, NN RS 56/02, 26/07, 43/07-UPB1, ZIN. O supsidijarnosti i posebnim (poreznim, inspekcijskim i dr.) postupcima, detaljno i: Jerovšek i Kovač, 2007, te Koprić, 2005: 6.

<sup>12</sup> NN RS 52/02, 56/03, 45/04-ZdZPGK, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05-UPB4, 126/07-ZUP-E; ZDU-1.

<sup>13</sup> Detaljnije određeno Uredbom o izobrazbi koju moraju imati zaposleni za upravljanje i rješavanje u upravnom postupku i o stručnom ispitu iz upravnog postupka (NN RS



je uvedeno, kako ističe i Koprić (2005: 4), jer su osposobljeni službenici uvjet za učinkovitu provedbu zakonskih odredbi. Inspektor odlučuje neposredno po zakonu (čl. 28.). Prema zadnjoj noveli ZUP-a još je više istaknuto dvostupanjsko rješavanje u općinama kao samoupravnim lokalnim zajednicama uz dvotračni sustav državne uprave koji je striktno uveden u Sloveniji od 1. siječnja 1995. Zato u prvom stupnju u izvornoj nadležnosti općine (npr. određivanje komunalnog doprinosa, odlučivanje o subvenciji općine za plaćanje javnih vrtića, podjelu koncesija) rješava tajnik općine osobno kao voditelj općinske uprave, a župan samo u žalbenoj instancijskoj.

Nova je mogućnost preuzimanja nadležnosti po pravu nadzora zbog šutnje prvostupanjskog organa (čl. 18., kad je preuzimanje hitno jer bi zbog odgađanja bio ugrožen javni interes, i čl. 222.). Prilikom određivanja posljedica šutnje organa organizirano je više stručnih rasprava, kako u pripremi ZUP-a, tako i u regulaciji nekih posebnih upravnih postupaka (npr. poreznog), o tome bi li bilo uputno uvesti fikciju pozitivnog ili negativnog rješenja organa koji nije riješio u roku (većinom u razdoblju dva mjeseca). Pored toga, više je puta otvoreno pitanje nastupa li šutnja organa i u postupcima po službenoj dužnosti ili samo na zahtjev stranke, budući da je i u ovom prvom slučaju u interesu stranke da se postupak meritorno zaključi odnosno da ne ostane nerazriješen. Vezano za to nastala je dilema kako formulirati početak upravnog postupka po službenoj dužnosti da bi bio jasan dan pokretanja postupka, a time i tijek roka za donošenje rješenja. Za sva navedena pitanja, koja nastaju upravo zbog razvoja društvenih promjena, slovenski je ZUP u konačnici slijedio iskušana jugoslavenska odnosno austrijska rješenja, tako da u načelu vrijedi sljedeće (čl. 63. i sljed. ZUP-a, više je pravila potvrdio i sud u upravnom sporu):

- postupak na zahtjev stranke pokreće se na dan kad organ zaprimi zahtjev, pri čemu vrijedi dan podnošenja odnosno dan predaje, ako stranka ima potvrdu o datumu predaje,
- postupak po službenoj dužnosti počinje bez donošenja akta o počinjanju (osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno), a podrazumijeva se da je dan pokretanja postupka dan kad organ izvrši prvu radnju u tu svrhu (nije dovoljan, primjerice, samo upis predmeta u službene evidencije),

---

29/00, 66/04, 17/06). Resorni ministar (pravilnikom) može odrediti poseban program ispita za posebni upravni postupak, što kod nositelja javnih ovlasti nije praksa, iako bi to, s obzirom na specifičnosti pojedinih upravnih postupaka, bilo vrlo razborito.

- stranka ne može sama zahtijevati pokretanje postupka po službenoj dužnosti, samoprijava postoji samo prema područnom zakonodavstvu (npr. u poreznom inspekcijskom postupku iz 2006. slijedeći nizozemski primjer),
- po ZUP-u i ZUS-u 1 podrazumijeva se da šutnja prvostupanjskog odnosno drugostupanjskog organa znači fikciju negativnog, dakle odbijajućeg rješenja; fikcija pozitivnog rješenja vrijedi po ZUP-u samo pri donošenju akcesornih suglasnosti (kod zajedničkih rješenja, čl. 217. i 218. ZUP-a), a po područnom zakonodavstvu kod nekih suglasnosti odnosno dozvola (npr. dozvole za organizaciju javnih priredbi, suglasnost za projektne uvjete gradnje izvođača komunalnih javnih službi),<sup>14</sup>
- šutnja organa po ZUP-u (čl. 222.) i sudskoj praksi načelno vrijedi samo u postupcima po službenoj dužnosti, osim ako područni zakon odredi rok za rješenje i u postupcima po službenoj dužnosti (ovdje je moje osobno mišljenje da, zbog više različitih tumačenja, stranci ipak treba priznati pravo ako uloži žalbu zbog šutnje organa, dakle automatski dolazi do prijenosa odgovornosti na žalbenu instanciju).

Među značajnijim novim odredbama jest određivanje dužnosti upravnih organa da se kroz čitav tijek postupka brinu o sudjelovanju u postupku svih sudionika na koje bi mogla utjecati prava ili interesi rješenja/zaključka (čl. 44.), što se odnosi i na stranke s djelomičnom procesnom sposobnošću (čl. 46.) i druge sudionike koji imaju pravni interes u postupku. Zakon prilično detaljno (o tome detaljnije Jerovšek i Trpin, 2004) utvrđuje razliku između svojstava stranke i osoba u položaju stranke, koje osim stranke imaju drugi sudionici u postupku koji sudjeluju u tuđem postupku radi zaštite vlastitog pravnog interesa te zastupnici javnog interesa (državni tužitelj odnosno državni pravobranitelj). S vremenom se pokazalo potrebnim da se položaj drugih sudionika koji imaju pravni interes u postupku dodatno zaštititi na način da ih organ mora uključiti u postupak po službenoj dužnosti te da pored toga dotični drugi sudionici u postupku mogu i sami zahtijevati sudjelovanje u postupku. Ako im organ uskrati taj status,

<sup>14</sup> O mogućnosti uspostave pozitivne fikcije dosta se razmišljalo u sklopu vladinog programa otklanjanja administrativnih zapreka, posebno u slučaju žalbi na rješenja u postupcima po službenoj dužnosti (npr. inspekcijskih), no do uspostavljanja te vrste pretpostavke nije došlo, jer bi se s vremenom svi obveznici žalili pa bi sustav kolabirao, kako organizacijski tako i prvenstveno u priznavanju prava strankama na račun javnog interesa i prava drugih osoba.



žalba po ZUP-u C iz 2005. na negativni zaključak ima čak posljedicu tzv. tihog prekida, jer je suspenzivna (čl. 142. i 153. ZUP-a, iako žalba na zaključak kao nemeritorni procesni akt obično uopće nije dopuštena, a ako jest, ne odgađa izvršenje prema čl. 258. ZUP-a).

Slovenski je ZUP nadalje utvrdio procesne pretpostavke za pokretanje postupka (čl. 125.–129.). Pretpostavke su: da se radi o upravnoj stvari, da podnositelj ispunjava uvjete za stranku i ostvaruje neko pravo, da je zahtjev podnesen pravodobno te da o istoj stvari nije u tijeku postupak odnosno da o njoj još nije riješeno (lat. *ne bis in idem, res iudicata*). Važna je odredba da se zahtjev sa zaključkom odbija ako nisu ispunjene procesne pretpostavke. Ako one (više) nisu ispunjene nakon što je postupak već pokrenut, postupak se po službenoj dužnosti obustavlja. Ključna se novost tiče obvezne osobne dostave isključivo osobi kojoj je pismeno namijenjeno te pretpostavka uručenja u roku od 15 dana nakon obavijesti (čl. 87. ZUP-a). Osobna dostava obvezna je za sva pismena za koja počinje teći rok (dakle ne kao prije samo za prekluzivne rokove). Postupak, omotnica te dostavnica utvrđeni su Uredbom o upravnom poslovanju.

Novi je zakon definirao javni interes (čl. 144.) prema kojem se hitne mjere utvrđuju za osiguravanje života i zdravlja ljudi, javnog reda i mira, javne sigurnosti i imovine veće vrijednosti (dopunsko po ZIN-u još i osiguravanje života i zdravlja životinja te prirodnog okoliša). Organ mora riješiti o svim zahtjevima stranke, čak i u postupku *ex offio* (čl. 207.). Moguća je djelomična pravomoćnost rješenja (čl. 225.). Kod sastavnih dijelova rješenja koji uz pravila o stvarnoj nadležnosti i pisanosti rješenja čine jezgru definicije formalne zakonitosti (po: Androjna i Kerševan, 2006), slovenski je ZUP (čl. 210. i sljedeći) sastavne dijelove utvrdio sadržajno i nomotehnički nešto drugačije od jugoslavenkog. Obvezni sastavni dijelovi rješenja, pročišćeno po ZUP-u C, jesu: uvod, naziv, izreka (gdje je među obligatornim sastavnim dijelovima pored rješenja o stvari još i utvrđivanje iznosa troškova postupka, i onda kad nisu nastali), obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, potpis (službene osobe koja je donijela rješenje i obvezno službene osobe koja je vodila postupak) te pečat organa. Istaknuto je značenje obrazloženja (čl. 214.), jer ono stranci omogućuje da se upozna s rješenjem i korištenjem pravnih lijekova. Obrazloženje je nadalje podloga za uvid u nepristranost rješavanja koja obvezuje organ da temeljito razradi utvrđivanje i dokazivanje radnji te uvjete materijalnog zakona.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Prema: Majstorović, 1977: 11. Ili, kako reče poznati teoretičar 19. stoljeća Jhering, formalnost je zakleti neprijatelj arbitrarnosti i stoga sestra blizanka slobode (Schwarze, 1992: 1178).

Glede pravnih lijekova postoji nekoliko novosti u svezi sa sudjelovanjem osoba koje trebaju sudjelovati u postupku, ali su to propustile učiniti (čl. 229. i 260.), uvedeni su žalbeni razlozi vezani uz nadležnost, primjenu materijalnog prava, činjeničnog stanja i procesnih pravila (čl. 237.); izloženo je šest apsolutnih temeljnih kršenja pravila postupka koje žalbeni organ usprkos pravilu dispozitivne žalbe mora uzeti u obzir kod presuđivanja po službenoj dužnosti (više Jerovšek i Trpin, 2004). Zadržano je samo pet izvanrednih pravnih lijekova (čl. 260.–279.). Slovenski ZUP uveo je još niz drugih novosti, npr. tijek postupka nakon smrti stranke, ovlast odvjetničkog društva i stručne organizacije, kontinuirani zapisnik i zapisnik na diktafon, definiciju ročišta, prekid postupka, izuzeće prisege svjedoka, uvidaj na licu mjesta isključivo na temelju suglasnosti ili sudskog rješenja, nadzor itd.

U modernizaciju upravnog postupka nedvojbeno spada nekoliko izvršnih propisa, već i samim prijenosom reguliranja upravnog postupka na razinu podzakonskih akata prema sadržaju. Na prvom mjestu valja spomenuti Uredbu o načinu poslovanja organa javne uprave sa strankama iz 2001. koju je 2005. zamijenila tzv. Uredba o upravnom poslovanju<sup>16</sup> koja je usvojena i danas ključna za suvremeno i kvalitetno poslovanje. Ona naime predstavlja građansku povelju (engl. *citizens' charter*) s minimalnim standardima upravnog poslovanja, kao što su informiranje stranki, savjetnik za pomoć strankama, obavijesti o tijeku postupka, godišnje anketiranje o zadovoljstvu stranki, diskrecijska linija, minimalan opseg i raspored uredoavnih sati i dr. No, usprkos višemjesečnoj pripremi i međuresornom usklađivanju te prilagođivanju praksi nakon 2005., UUP sadržava nekoliko rješenja koja se mogu definirati nesukladnima zakonu, neodgovarajućima ili bar problematičnima, usprkos pozitivnoj namjeri vlade da određene institute prenese sa zakonske razine u materiju podzakonskih akata. Ta je dilema posebno izražena s obzirom na činjenicu da za upravne organe ne vrijedi preskok nezakonitog akta, tzv. *exceptio illegalis*. Upravnim organima tako se u uvjetima nesukladnosti zakona i uredbe postavlja pitanje kako postupiti. U pravilu upravni organ ne smije rješavati neposredno na temelju zakona ocijeni li da podzakonski akt nije u skladu sa zakonom ili da ga nadilazi, već ga treba poštovati budući da je prosudba o nezakonitosti pridržano pravo Ustavnog suda RS (više u: Jerovšek, 1999: 26–28, te Jerovšek i Trpin, 2004: 57). Upravni postupak, naime, može se regulirati samo zakonom, dok se, u skladu s ustavnim načelom zakonitosti, pojedinačni instituti, i to isključivo tehnička i organizacijska pitanja, a nika-

<sup>16</sup> NN RS 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07 (122/07 – popr.), UUP.

ko načini postupanja organa i stranke, preoblikuju provedbenim aktom isključivo onda kad za to u samom zakonu postoji izričita podloga. Kao neposredni temelji za nužnost zakonskog reguliranja postupka vrijede članci 1., 2., 153. i 158. Ustava RS. Posebice članak 158. jasno određuje: »*Pravne odnose regulirane pravomoćnim rješenjem državnog organa moguće je poništiti, razvrgnuti ili promijeniti samo u zakonom utvrđenim slučajevima i po zakonskim postupcima.*« U svezi s time spornom se pokazuje vrsta rješenja UUP, npr. glede opsega valjanosti uredbe za nositelje javnih ovlasti, reguliranja stvarne nadležnosti, određivanja e-dostave umjesto klasične.

Sa stajališta slovenskog pravnog poretka kao cjeline valja navesti i nužnost sudskog nadzora nad aktima uprave, tj. upravni i socijalni spor,<sup>17</sup> a po pravomoćnosti i postupak ustavne žalbe i tužbe ESLJP-u. U Sloveniji se upravni spor vodi od 1997. pred specijaliziranim Upravnim sudom RS, dok u drugom stupnju rješava Vrhovni sud RS. Ti oblici sudskog nadzora nad zakonitošću konačnih odnosno pravomoćnih upravnih akata znače naime operacionalizaciju ustavnog načela podjele vlasti na tri grane, a konkretno sustav kojim se postiže ravnoteža između sudske i izvršne grane vlasti u koju spada javna uprava.

### 3. Glavne novosti novela ZUP-a nakon 2002.

#### 3.1. Prve novele ZUP-a od 2000. do 2002.

Slovenski ZUP prvi je put noveliran odmah nakon stupanja na snagu (ZUP-A) brisanjem gotovo neostvarive odredbe čl. 306. o nužnosti prethodnog poravnanja svih obveza prema državi prije mogućnosti dostave stranci rješenja o nekom pravu. Prvi sadržajni pomak usvojen je u svibnju 2002. novelom ZUP-B koja je, neovisno o odredbama područnog zakonodavstva, uvela (još uvijek manjkavu) provedbu čl. 66. i 139. o razmjeni podataka iz službenih evidencija organa koji vode upravne postupke kao obvezu tih organa, a ne stranki (detaljno o tome također Uredba o upravnom poslovanju). Ako stranka uloži zahtjev za izdavanje građevinske dozvole, ne treba, primjerice, priložiti izvadak iz zemljišne knjige o vlasništvu parcele, već taj podatak mora pribaviti sama upravna jedinica od lokalnog

<sup>17</sup> Po ZUS-u 1 i Zakonu o Radnom i socijalnom sudu (NN RS 2/04, 10/04 – popr.). Upravni i socijalni spor u Sloveniji srodno su regulirani, sa značajnom razlikom da sud u upravnom sporu u pravilu odlučuje kasacijski, a ne u sporu pune jurisdikcije. Pored toga, u socijalnom je sporu zabranjena reformacija *in peius*, dakle na štetu osiguranika.

suda, koji podatke mora poslati u određenom roku i besplatno. Utvrđene su neke iznimke, npr. za poreznu tajnost pravilo vrijedi i u postupcima po službenoj dužnosti.

ZUP-B odredio je člankom 289. da upravno izvršenje novčanih obveza neovisno o izdavatelju izvršnog naslova obavlja Porezna uprava RS po ZDavP-2<sup>18</sup> budući da prije toga postupak nije bio određen.

### 3.2. Ciljevi i primjeri rješenja ZUP-a C (s primjenom od 2005.)

Schuppert (2000: 788) navodi upravni postupak kao instrument pravne države i demokracije. U tom je smislu i s velikim naglaskom na ekonomičnost postupka u smislu otklanjanja problema iz prakse pripremljena opsežna novela ZUP-C. ZUP-C donosi niz redakcijskih usklađenja, djelomično ukidanje lokalne nadležnosti, potvrdu o opravdanom izostanku pozvanoga, obvezu imenovanja ovlaštenika stranke u inozemstvu, gotovo isključivu osobnu dostavu, skraćivanje pojedinih rokova i druge veće, niže opisane izmjene. Nisu usvojena neka predložena rješenja, tj. mogućnost dodjele javne ovlasti za rješavanje u pojedinačnim stvarima na temelju zakona ili obvezni zaključak o uvođenju postupka po službenoj dužnosti.

U ZUP-u je ovom novelom posebno istaknuto elektroničko poslovanje budući da jamči dostupnost, brzinu i niže troškove usluga. Podloga za dosadašnje oblike bio je Zakon o elektroničkom poslovanju i potpisu<sup>19</sup> te ZUP (e-zahtjevi, dokazivanje e-dokumentima i podacima iz e-baza, e-dostava i e-rješenja). Doduše, u praksi nije došlo do masovnog korištenja navedenih mogućnosti poglavito zbog rijetkosti relevantnih postupaka. Usporedba Slovenije i članica EU-a pokazuje sljedeće:

- na relaciji uprava – državljani (eng. *Government to Citizens*, G2C) Slovenija je natprosječna (npr. u 2004. prvi se put mogla podnijeti e-porezna prijava za utvrđivanje poreza na dohodak, a od početka 2003. djeluje portal s katalogom situacija iz života);<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Slično je već bilo u prvom slovenskom Zakonu o poreznom postupku iz 1996., a potom prema ZDavP-1 koji se za slučajeve izvršenja poreznih rješenja primjenjivao od svibnja 2004. O postupcima izvršenja radi naplate novčanih tražbina glede poreznih izvršnih naslova kao i neporeznih akata koji glase na novčane obveze u: Jerovšek i Kovač, 2007.

<sup>19</sup> NN RS 57/00, 30/01, 35/04, 73/04-ZN-C, 98/04-UPB1, 61/06-ZEPT.

<sup>20</sup> Na državnom portalu E-uprava, <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/zivljenjskeSituacije.euprava>. Portal je isprva uspostavljen samo za razinu prvostupanskih teritorijalnih državnih

- na relaciji uprava – gospodarstvo (engl. *Government to Business*, G2B) Slovenija zaostaje jer (još) nema regulirane mogućnosti interakcija i transakcija, iako se one ubrzano razvijaju (npr. projekti registracije trgovačkih društava e-putem, produživanje prometne dozvole internetom od 2007.).

ZUP-C uvodi dodatne mogućnosti, pretežno putem e-potpisa s kvalificiranim potvrdom koju izdaju vladini i privatni certifikatori. Važan je nov jedinstven upravni informacijski sustav za zaprimanje (zahtjeva), obavještanje i dostavu (čl. 63.), uspostavljen od 2004. pod skrbništvom vladinog Centra za informatiku koji od sada djeluje u sklopu Ministarstva za javnu upravu. Sustav djeluje primarno za državne organe/organizacije (državna uprava i državni nositelji javnih ovlasti), a na temelju pisanog dogovora mogu se priključiti općinski organi. Sustav radi putem identifikacijskih brojeva koji se pridjeljuju pojedinačnim zahtjevima/postupcima/podnositeljima. Sve detalje tog horizontalnog tehnološkog rješenja uređuje vladin UUP iz 2005., pri čemu se u odnosu prema strankama djelovanje informacijskog sustava odražava u elementima komunikacije putem državnog portala e-uprava. Vezano za implementaciju e-poslovanja poznate su zadržke nekih stručnjaka, npr. da upravni informacijski sustav neće znati (pravodobno) razabrati elemente nadležnosti iz laičkog zahtjeva, iako dosadašnja iskustva govore da ne treba očekivati većih teškoća odnosno da se komplikacije rješavaju tekuće i ažurno. Sustav je nadalje primjenjiv kroz čitav tijek postupka, jer po ZUP-u C mora omogućavati pregled i preslik (ispis) dokumenata, obavijesti o tijeku postupka i druge obavijesti strankama (čl. 82.), razmjenu podataka iz informatiziranih službenih evidencija (čl. 139. i 144.) te dostavu poziva, zaključaka i rješenja putem e-dostavljača (čl. 86.). E-zahtjevi i e-dostava izjednačeni su s klasičnim zahtjevima i dostavom. Člankom 154., pored klasične usmene, utvrđena je i mogućnost videokonferencijske obrade, koja u posljednje dvije godine otkada je dostupna u praksi doduše (još) nije zaživjela. Vezano za informatizaciju postupaka valja istaknuti i da su rješenja nerijetko djelo informatičara, a ne administrativnih stručnjaka, dakle tehnologija diktira sadržaj, što dovodi čak do nezakonitosti (primjerice već nekoliko godina djeluje informacijski sustav centara za socijalni rad s primjercima rješenja koja pojedinačnim službenim osobama ne omogućuju upisivanje sadržaja u ne-

upravnih jedinica 2003., a danas je na portalu s obzirom na situacije iz života (npr. gradim kuću) oko 200 opisa različitih postupaka i priloženih obrazaca zahtjeva. Za razvoj e-uprave Slovenija je među svim državama EU 2007. primila nagradu za 2. mjesto, i to konkretno za razvoj e-oblika registracije samostalnog poduzetnika (tzv. projekt VEM – sve na jednom mjestu).



ke dijelove rješenja). Područje e-uprave općenito još uvijek nije u cijelosti postavljeno budući da u praksi ne postoji pravi »back-office« sustav. Isto vrijedi za jedinstvene ulazne točke, gdje je većinom riječ tek o fasadi prema korisnicima. One bi korisnicima trebale olakšati poslovanje s upravom, no ostaje još mnogo mogućnosti za obnovu procesa i izmjenu organizacijske strukture. Potonju bi trebalo optimizirati s obzirom na diobu funkcija po glavnom načelu poštovanja korisnika javnih usluga, a za to podloga može biti samo temeljita funkcionalna analiza.

ZUP-C člankom 50. utvrđuje da osoba može dobiti mogućnost nastupiti kao stranka u postupku ako tijekom postupka dođe do prijenosa vlasničkog prava i sl. bez prekida ili obustavljanja postupka. Jedna od ključnih u nizu novosti tiče se drugih sudionika koji imaju pravni interes u postupku, tj. osobni interes koji se oslanja na područni zakon (čl. 43.). Organ takve sudionike mora uključiti u postupak po službenoj dužnosti (čl. 44.), a može ih pozvati javnim oglasom (čl. 143.). Aktivna stranka može pospješiti i pojednostavniti postupak ako zahtjevu priloži pisane izjave tih osoba da nemaju suprotne interese jer ih u tom slučaju organ ne poziva. Ako osoba zahtijeva sudjelovanje u postupku, mora precizno iskazati pravni interes, a organ će o tome donijeti zaključak, pri čemu je na negativan zaključak dopuštena posebna suspenzivna žalba (čl. 142.). ZUP-C time slijedi dotadašnju sudsku praksu prema kojoj pitanje zahtjeva nakon stupanja u postupak mora biti riješeno prije donošenja rješenja o glavnoj stvari (presuda Upravnog suda u Celju U 607/97). Osoba može iskoristiti pravne lijekove (žalba i obnova postupka, članci 229., 235. i 260.) uz uvjet da prije nije pozivana ili upozorena na posljedice, a da tu mogućnost nije iskoristila.

Administrativna ovjera potpisa odnosno identiteta potpisnika i sukladnost prijepisa odnosno kopija i izvornika jedna je od većih novosti ZUP-a C. Provodi se za potrebe upravnih postupaka. Za ZUP je to nov institut, koji je prije bio reguliran samostalnim zakonom, a od 1995. isključivo predmet djelokruga javnih bilježnika. Administrativne ovjere operacionalizacija su zaštite prava stranaka i ekonomičnosti, jer usprkos tome što se ne radi o rješavanju u upravnim stvarima, spadaju u ZUP zbog tijesne povezanosti s njim u smislu dokazivanja. Mogućnost administrativne ovjere za pojedinca je otklanjanje bar jedne administrativne zapreke, tj. produženja i poskupljenje postupka zbog prethodnog odlaska javnom bilježniku. Ovdje je riječ o slučajevima kad ovjeru određuje posebni zakon, jer po ZUP-u dokaz dokumentom ne može se smatrati nevjerodostojnim samo zato što ga je stranka predočila u neovjerenom prijepisu (presuda VS Srbije U 10098/68). Administrativna ovjera određena je člancima 178. i 178.a–178.h koji donose i mogućnost elektronički ovjerene (skenirane) kopije. Ovjeravanjem



se potvrđuje istovjetnost izvornika i kopije odnosno identitet potpisnika, a ne istinitost sadržaja.

Kod rješenja su nanovo utvrđeni sastavni dijelovi, odnosno uvod, naziv, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, potpis i pečat (ostalo definira UUP, prije svega zaglavlje dokumenata, datum i broj te odredbe o dostavi). Rješenje se uvijek donosi u pisanom obliku; u onolikom broju izvornika koliko je potrebno s obzirom na broj sudionika u postupku (čl. 207.). Pojednostavnjuje se postupak donošenja zajedničkog rješenja u kojem sudjeluje više organa. Člancima 224. i 225. zajednički se utvrđuje konačnost, izvršnost i pravomoćnost. Stranka ostvaruje pravo (tek!) konačnošću rješenja, a radnju mora izvršiti u paricijskom roku od 15 dana od konačnog rješenja.

Žalba je novelacijom iz 2005. opet poprimila više laički oblik iako žalilac mora navesti razlog žalbe jer je u suprotnom podnesak nepotpun. U čl. 237. izbrisan je razlog nenadležnosti jer je kršenje pravila o stvarnoj nadležnosti već samo po sebi apsolutno kršenje pravila postupka. Među glavnim kršenjem pravila postupka ZUP-C navodi situaciju kad se rješenje ne može provjeriti (npr. kontradiktornost izreka), što je: 1. samostalni razlog žalbe i 2. žalbeni organ provjerava potencijalno bitno kršenje po službenoj dužnosti čak i u slučaju da se stranka žali na drugoj osnovi. Zbog neekonomičnosti već se u postupku novelacije pokazala spornom odredba čl. 251. prema kojoj prvostupanjski organ nastavlja upravni postupak ako je na drugostupanjsko rješenje uložena sudska tužba tek nakon pravomoćnosti presude. Zato je ta odredba izbrisana već u ZUS-u 1 2006.

Među bitnim promjenama ZUP-a C od početka njegove primjene 1. siječnja 2005. dosljedno se provodi pravilo da upravno izvršenje obvezujućeg rješenja – ako ga obveznik ne izvrši svojom voljom – obavlja organ koji je o stvari riješio u prvom stupnju (čl. 289. ZUP-a, Jerovšek i Trpin, 2004: 778). ZUP-om C izbrisani su dotadašnji daljnji stavci istog članka prema kojima su upravno izvršenje dopuštali i obavljali nositelji javnih ovlasti samo ako su dobili posebnu dozvolu ministra nadležnog za upravu ili pak lokalno nadležne državne upravne jedinice (odjeli za opću upravu). Ovdje valja obratiti pozornost da se istovremeno radi o donošenju i neovčanom izvršenju zaključaka o prisilnim mjerama. ZUP-C nositeljima javnih ovlasti daje dodatne nadležnosti; riječ je o sankcijama za neopravdano neodazivanje na poziv, ometanje reda i nesudjelovanje u dokaznom postupku (svjedoci, vještaci, vlasnici dokumenata, vlasnici pri uviđaju). Tako se početkom 2005. kao nova javna ovlast pojavilo izvršenje npr. centara za socijalni rad, pri čemu su se s obzirom na odredbe propisa i poteškoće u praksi pojavila prvenstveno tri problema. Prvi je pomanjkanje osposoblje-

nih osoba – izvršitelja te dvojba treba li izvršni postupak voditi ista ili druga osoba od one koja je vodila matični postupak u kojem je izvršni naslov donesen. Struka preporučuje da to budu dvije osobe pa se ovaj problem polako rješava specijalizacijom zaposlenih. Nadalje, dugo je bilo nejasno što je s nadležnošću u proteklom razdoblju, vezano uz izvršne postupke pred upravnim jedinicama uvedene prije 1. siječnja. 2005., koji do tada još nisu zaključeni. Usprkos izričitom čl. 22. ZUP-a o zadržavanju nadležnosti kod promjene propisa vezanih za stvarnu nadležnost, područno ministarstvo za socijalna pitanja, a potom i Ministarstvo za javnu upravu, oslonilo se na nezakonito stajalište da već uvedene izvršne postupke imaju okončati centri, smatrajući da to bolje štiti dječje interese. Ovaj problem doduše s vremenom zastarijeva, no poučan je glede prekomjernog političkog upletanja ministarstava u rad nositelja javnih ovlasti koji bi trebali biti strukovno autonomni. Još je najproblematičnija neprimjerenost načina i sredstava izvršenja po ZUP-u u stvarima iz djelokruga određenih organa, primjerice centara za socijalni rad. To su: 1. po prirodi stvari nemoguće posredno izvršavanje prema čl. 297. preko drugih osoba (npr. dijete se može oduzeti samo roditeljima), 2. često neučinkovita prisila novčanom kaznom prema članku 298. (kad su obveznici ili plaćevno nesposobni, primjerice primatelji novčane, socijalne pomoći, ili pak toliko dobrostojeći da radije plaćaju novčanu kaznu nego izvršavaju rješenje) i konačno 3. neposredna fizička prisila prema čl. 299. (gdje ponovo često nastupa neučinkovitost, npr. oduzimanje skrbi nad 17-godišnjakom koji želi ostati kod roditelja ili prisilni kontakti svakih 14 dana?). Ovaj bi problem bilo nužno regulirati u područnim zakonima dopunskim oblicima izvršenja ili, još bolje, prijenosom nadležnosti izvršnih postupaka na (obiteljske) sudove.

Godine 2005. znatno je izmijenjen koncept upravne inspekcije koja se iz represivnog preobrazila u savjetodavni organ prema čl. 73. ZDU-a 1 budući da je riječ o unutarnjem obliku nadzora. Zapisnik o zaključcima i utvrđenim mjerama tako nema više karakter upravnog rješenja. Kršenje propisa rješava se preko predstojnika organa i konačno vlade kojoj inspekcija podnosi godišnja izvješća.

Spomenimo još i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja<sup>21</sup> koji je povezan sa ZUP-om. On uvodi otvorenost na temelju (isključivo) stvarnog interesa. U tom je okviru čak ZUP, koji se temelji na iskazanom pravnom interesu, ali i na osnovi sudske prakse, ukinuo odredbu da stranke i osobe s pravnim interesom ne smiju imati uvid u spis glede tajnih

<sup>21</sup> NN RS 24/03, 61/05, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06, 117/06-ZDavP-2, 51/06-UPB2.

podataka (čl. 82.). No, informacijski ovlaštenik kao samostalni državni organ koji o pristupu informacijama od javnog značaja rješava u drugom stupnju u praksi je od 2005. nadalje odigrao iznimnu ulogu ekstenzivnim tumačenjem pojma informacija od javnog značaja, gdje je također uvrstio, primjerice, sve akte iz pravomoćno okončanih upravnih postupaka poštujući iznimke zaštite osobnih podataka i sl. (detaljnije na web-stranici <http://www.ip-rs.si/>).

### 3.3. Odricanje od prava na žalbu prema ZUP-u E (od 2007.)

Institut odricanja od prava na žalbu uvela je s deklariranim ciljem veće učinkovitosti upravnog postupka novela ZUP-a E koja je stupila na snagu u prosincu 2007. Odricanje od prava na žalbu nije doduše potpuna novost u sustavu upravnog procesnog prava jer se u Sloveniji već uvriježilo u nekim posebnim upravnim postupcima (npr. izdavanja građevinske dozvole prema Zakonu o gradnji objekata iz 2002., čl. 70.). Usprkos činjenici da postupci izdavanja građevinskih dozvola spadaju u jedne od najzahtjevnijih upravnih postupaka, ne samo sa stajališta ispitnog i dokaznog postupka već ponajprije poštovanja različitih interesa, ovdje ne treba previdjeti da ozakonjenje ima mogućnosti odricanja u materijalnom propisu, iako bitno drugačije pravne učinke nego kad je počinjeno u općem procesnom zakonu koji se neposredno tiče svih upravnih postupaka. Odricanje od prava na žalbu zakonski je ograničeno na postupke koji se pokreću na zahtjev stranke. Tako će se stranci koja se organu obraća sa zahtjevom za priznavanjem nekog materijalnog prava omogućiti da se uz doneseno i dostavljeno rješenje priznatim pravom počne koristiti već u trenutku kad se žalbe odreknu sve stranke koje su sudjelovale u postupku do donošenja rješenja. Odricanjem od prava na žalbu rješenje naime postaje konačno i pravomoćno. (ZUP istina izričito ne određuje da odricanjem rješenje također postaje pravomoćno, stoga je u tom slučaju potrebno poštovati uređenje prvog stavka članka 6. ZUS-a 1 u kojem je kao procesna pretpostavka svakog upravnog spora određena mogućnost stranke da uloži žalbu ili neki drugi redovni pravni lijek, a ona je to propustila učiniti ili je to učinila prekasno.)

U skladu sa ZUP-om stranka se može odreći žalbe nakon dostave rješenja pisanom izjavom ili usmenom izjavom danom na zapisnik. Odricanje prije dostave rješenja moguće je samo u jednostavnim upravnim stvarima i stvarima manjeg značenja. Učinak odricanja stupa kad organ zaprimi

izjavu odnosno kad je primi na zapisnik. To znači da s danom ulaganja ili predaje pisane izjave na pošti odnosno davanja usmene izjave na zapisnik pri organu rješenje postaje konačno, pravomoćno i izvršno ako u postupku ne sudjeluju druge stranke ili ako se sve stranke odreknu prava (kad se prava odrekne zadnja stranka koja je sudjelovala u postupku). Izjavu o odricanju naime nije moguće povući, osim prije donošenja rješenja u navedenim jednostavnim ili upravnim stvarima manjeg značenja (četvrti stavak čl. 214. i čl. 219. ZUP-a). Odricanje od prava na žalbu bitno utječe na ulogu državnog pravobranitelja i državnog tužitelja u žalbenom postupku. Ako je do stupanja na snagu ZUP-a E vrijedilo da je on mogao uložiti žalbu u istom roku kao stranka, uvođenje instituta odricanja uzrokovalo je da žalbu može uložiti u zakonskom roku ako je aktivno sudjelovao u prvostupanjskom postupku, u suprotnom je vezan rokom za stranke. Budući da se stranke mogu odreći žalbe, u tom se slučaju skraćuje i rok za ulaganje žalbe državnog tužitelja odnosno državnog pravobranitelja do trenutka kad se ne odrekne žalbe (zadnja) stranka. Takvo rješenje uvelike slabi položaj navedenih zastupnika javnog interesa u žalbenom postupku budući da stranke trenutačnim odricanjem od žalbi i nastupom konačnosti, pravomoćnosti i izvršnosti svjesno mogu onemogućiti njihovo aktivno sudjelovanje. Konačnost i pravomoćnost rješenja koje nastupa odricanjem prava na žalbu utječe i na položaj dotičnih sudionika koji imaju pravni interes u postupku te koji nisu sudjelovali u prvostupanjskom postupku. Zato ZUP njihov položaj izjednačuje s onim sudionicima koji su uložili žalbu po isteku roka za stranku. Njihova žalba tretira se kao prijedlog za obnovu postupka koji sam po sebi nema suspenzivni učinak, iako iz vjerojatno navedenih razloga dovodi do izdavanja zaključka o dozvoli obnove koja obustavlja izvršnost.

I na području upravnog spora u Sloveniji je u posljednje vrijeme napravljeno više ključnih pomaka, posebice uvođenjem ZUS-a 1 u 2007. Tako je, primjerice, po novom predmet pobijanja pred sudom meritorno upravno rješenje (koje može biti prvostupanjsko), a ne akt žalbenog organa ako on samo odbaci žalbu. Pored toga jako je ograničena mogućnost žalbe u upravnom sporu (više u: Androjna i Kerševan, 2006).

#### 4. Dodatne mogućnosti noveliranja slovenskog ZUP-a

Zbog kompleksnosti društvenog života i utkanosti nacionalnih pravnih porredaka u međunarodni prostor, izmjene upravnog zakonodavstva nikada

nisu konačne. Akademici i stručnjaci iz prakse u upravnom postupku vide najviše mogućnosti za modernizaciju prvenstveno kroz dosljedno provođenje važećih odredbi čemu streme stalno osposobljavanje i učinkovit nadzor te organizacijske mjere kao što su uspostavljanje kataloga upravnih postupaka i normiranje tereta. Glede potonjeg, slovenska praksa treba napraviti korak naprijed budući da (instancijsko) rješavanje u nekim područjima, npr. okoliš i prostor ili porezi i carine, umjesto dva mjeseca u prosjeku traje čak dvije godine, što umanjuje jedno od temeljnih elemenata prava na rješavanje u razumnom roku zbog kojeg potpisnice EKLJP-a (mogu) materijalno odgovarati. Pri tome se najprije valja pobrinuti organizacijskim, kadrovskim i sličnim mjerama da slovenski upravni organi dosljedno primjenjuju ZUP, jer stalne izmjene sustavnoga propisa kao što je ZUP ne pridonose pravnoj sigurnosti.

Usprkos tome danas se na više razina raspravlja o dodatnim opcijama noveliranja važećeg ZUP-a koje bi u slučaju usvajanja podrazumijevale prilično radikalne konceptualne zaokrete u sadašnjoj normativi:

- utvrđivanje i operacionalizaciju temeljnog načela razmjernosti i isticanje transparentnosti,
- osnivanje neovisnog drugostupanjskog organa (vladina komisija za žalbe),
- usvajanje pojednostavnjenog ZUP-a za rješavanje u drugim javnopravnim stvarima,
- mogućnost upravne nagodbe stranke i uprave po uzoru na njemačko pravo (primjerice na poreznom i građevinskom području) i dr.

Pritom se ne smije zaboraviti da primjena ZUP-a u rješavanju o pravima i obvezama stranki izražava poštovanje procesne zakonitosti koje uz ispravnost sadržajnog rješavanja čini zakonito i optimalno ostvarivanje prava te zadavanje obveza pojedincima. Stoga sam prilično skeptična u pogledu rasprostranjene kategorizacije (upravnog) procesnog i drugih grana prava kao samo pomoćnog, a ne osnovnog znanja kojim javni službenik mora vladati za obavljanje javnih zadaća, a ponajprije zadaća vlasti. U zaključku valja utvrditi da slovenski opći upravni postupak mora pratiti smjernice suvremenog društvenog i pravnog života, što za sada i čini, pri čemu je recept za optimalno djelovanje primjena kako koncepata koji su desetljećima iskušavani tako i modernih međunarodnih načela dobrog javnog upravljanja, dakle briga o postizanju ravnoteže između zaštite javnog i privatnog interesa.

## Literatura i izvori

- Androjna, Vilko, Erik Kerševan (2006) Upravno procesno pravo, GV založba, Ljubljana
- Breznik, Janez, Zdenka Štucin, Jonika Marflak (2001) Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana
- Jerovšek, Tone (1999) Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili prof. dr. Toneta Jerovška in s stvarnim kazalom, Uradni list RS, Ljubljana
- Jerovšek, Tone (2003) Spremembe v procesnem delovanju javne uprave, X. dnevi slovenske uprave, Fakulteta za upravo, str. 107–124.
- Jerovšek, Tone, Gorazd Trpin in drugi (2004) Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana
- Jerovšek, Tone, Polonca Kovač (2007) Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo, Ljubljana
- Kerševan, Erik (2003) Uporaba postopka pri odločanju o javnopravnih zadevah s strani nosilcev upravnih funkcij, Javna uprava, br. 4, 489–502.
- Koprić, Ivan (2005) Administrative Procedures on the Territory of Former Yugoslavia, Regional Workshop on Public Administration Reform and EU Integration, OECD PUMA, Budva, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/20/36366473.pdf>.
- Kovač, Polonca (2006) The Impact of international principles, standards and praxis on (Slovene) administrative procedure. Riv. ital. dir. pubblico comunitario (Testo stamp.), god. 16, br. 5, str. 919–945.
- Kovač, Polonca (2006a) The never-ending story of public administration reform in Slovenia: from 1991 to further development, Uprava, god. 4, br. 2/3, str. 55–74.
- Kovač, Polonca, Matjaž Remic (2008) Izvršljivost, dokončnost in pravnomočnost, Pravna praksa, br. 11/2008.
- Majstorović, Bogdan (1977) Komentar zakona o opštem upravnem postopku, VII., izmenjeno i dopunjeno izdanje, Službeni list SFRJ, Beograd
- OECD Principles of Corporate Governance (2004) OECD, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.
- Pimat, Rajko (2003) Razmisliti tudi že o konceptu upravnega postopka, Pravna praksa, br. 19, str. 3.
- Popović, Slavoljub, Stevan Lilić, Jovanka Savinšek (1998) Komentar Zakona o opštem upravnem postopku sa objašnjenjima, sudskom praksom, obrascima za primjenu zakona i registrom pojmova, Savremena administracija, Beograd
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, br. 17/04, str. 3–67.
- Registerpredpisov Slovenije, <http://zakonodaja.gov.si>, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo



- Schuppert, Gunnar Folke (2000) *Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre)*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Schwarze, Juergen (1992) *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London
- Trpin, Gorazd (2006) *Postopek občeivanja med državljan in organi javnih oblasti – novi koncept splošnega upravnega postupka*, Javna uprava, god. 42, br. 2/3, str. 257–272.

## REGULATION OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN SLOVENIA

### *Summary*

*Slovenia was among the first countries that used codified rules of administrative procedure even from 1923. However, the law has to adjust to societal reality; therefore there is a constant need for improvement of law despite the preservation of basic concepts like the legality. Slovenia passed its General Administrative Procedure Act in 1999. It has been amended five times so far, but only few amendments have been radical. The latest novelties are emphasizing the need for stronger orientation of administration towards its users (parties to the procedures) and opening the possibilities for electronic procedures within the governmental programme of removal of administrative barriers. In December 2007, the possibility of refusal was introduced. When developing the regulation of administrative procedures, one has to be careful to follow the essence of administrative law, namely to put the public interest before the interest of the individuals.*

**Key words:** *General Administrative Procedure Act, Slovenia, parties, efficiency, development*